

**DIRETORIA LEGISLATIVA
CONSULTORIA LEGISLATIVA**

ORIGEM: COMISSÃO EXTERNA DA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA NOVA TRANSNORDESTINA (CEXTRANS)

TIPO DE TRABALHO: INFORMAÇÃO TÉCNICA

ASSUNTO: Audiência pública realizada em 18/11/2015, que tratou dos resultados de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e no Ministério dos Transportes (MT), com o objetivo de avaliar a conformidade da execução contratual da ferrovia Transnordestina.

CONSULTORA: Rose Mirian Hofmann

DATA: 09/12/2015

Palestrante: Sr. Uriel de Almeida Papa – Secretário de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária do Tribunal de Contas da União (TCU)

Tema: Apresentação do Relatório de Auditoria de Conformidade na Execução Contratual da Transnordestina Logística S.A. (TLSA)

Data: 18/11/2015

Trata-se da primeira audiência pública realizada no âmbito da Comissão Externa criada para acompanhar a situação das obras que compõem o projeto de construção da ferrovia Nova Transnordestina, bem como as providências que foram e/ou serão adotadas para regularizar sua execução, tendo em vista as irregularidades apuradas em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A Comissão foi criada e instalada no dia 9 de novembro de 2015, e será conduzida sob a coordenação do Deputado RAIMUNDO GOMES DE MATOS e a relatoria do Deputado AUGUSTO COUTINHO.

A primeira audiência contou com a presença do Sr. Uriel de Almeida Papa – Secretário de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária do Tribunal de Contas da União (TCU), convidado a relatar as ações daquele Tribunal atinentes à auditoria realizada na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e no Ministério dos Transportes (MT), com o objetivo de avaliar a conformidade da execução contratual da ferrovia Transnordestina.

De início, o representante do TCU esclareceu que, diferentemente do que acontece na maioria das vezes, a audiência pública trataria de um relatório ainda não apreciado por aquela Corte de Contas. Agradeceu, por isso, a autorização dada pelo relator da matéria naquele Tribunal para que pudesse fazer a apresentação nesta CEXTRANS.

Antes de expor, então, os achados de auditoria, o Secretário apresentou de forma sucinta a estrutura na qual a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária está inserida no TCU.

Explicou que o Tribunal audita a administração pública a partir de unidades especializadas, contando com quatro coordenações temáticas. Dentro da Coordenação de Infraestrutura existem seis Secretarias, conforme apresentado na figura 1.



Figura 1 – Estrutura da Secretaria Geral de Controle-Externo do TCU

No que se refere às concessões, esclareceu que o TCU opera em diferentes momentos da regulação, sendo possível apontar, basicamente, três linhas de atuação: a primeira se dá concomitantemente ao processo licitatório, a fim de garantir a lisura, a regularidade e a conformidade dos atos da administração; a segunda ocorre durante a execução contratual, aferindo a conformidade da execução; e, por fim, o TCU também analisa o desempenho das agências reguladoras.

Demonstrou a relevância da fiscalização feita pelo TCU ao mencionar as previsões orçamentárias de alguns setores. No caso das ferrovias, os investimentos previstos para os próximos anos pelo governo giram em torno de 100 bilhões de reais, mostrando um cenário bastante desafiador. Da mesma forma ocorre com o setor portuário em que os investimentos estão estimados em 40 bilhões de reais.

No que se refere ao objeto da audiência pública, a ferrovia Transnordestina, informou tratar-se de uma concessão que apresenta, desde 1998, recorrente descumprimento de prazos, valores, objetos e metas contratuais, sendo acompanhado de um robusto financiamento público da ordem de quatro bilhões de reais, além de aportes acionários de uma empresa pública, a Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. Ressaltou a gravidade da constatação, pelo TCU, de que o prazo da concessão transcorre nessas condições e sem a devida fiscalização pela agência reguladora, a ANTT. Para demonstrar como o caso evoluiu até hoje, apresentou um breve histórico.

Em 1997, aconteceu o leilão da Malha Nordeste, originária da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA). Foi considerada uma concessão comum, fundamentada na Lei nº 8.987/1995, e cuja modalidade de licitação foi a de maior outorga. A vencedora foi a Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN), que à época tinha entre seus principais acionistas a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Taquari Participações S.A. (TAQUARI).

Ilustrou, a partir da linha contínua da figura 2ª, a malha contemplada originalmente no contrato.



Figura 2 – Traçado previsto no contrato de concessão da ferrovia Transnordestina

A linha pontilhada, por sua vez, era de alguma forma referida nesse contrato, como se extrai do excerto a seguir:

§2º - A **CONCESSÃO** compreende também o direito de a Concessionária explorar o Transporte FERROVIÁRIO nos **trechos a serem construídos pela CONCEDENTE**, que constituem os **projetos denominados Ferrovía Transnordestina e Acesso Ferroviário ao Complexo Portuário do Pecém**, e que se destinam a complementar a MALHA NORDESTE.

O representante do TCU ressaltou que, naquele momento, não foi instituído que a concessionária iria construir trechos ferroviários. Uma vez construídos pelo poder concedente, ela apenas teria o direito de escolher se iria explorá-los.

Ao final, alguns meses depois, a concessionária abriu mão de alguns trechos que aparecem em linhas contínuas e dedicou-se a construir uma interligação que sai de Itaqui e vai à Fortaleza, depois seguindo para João Pessoa.

A figura 4 traz de forma esquematizada a linha do tempo da concessão em análise.

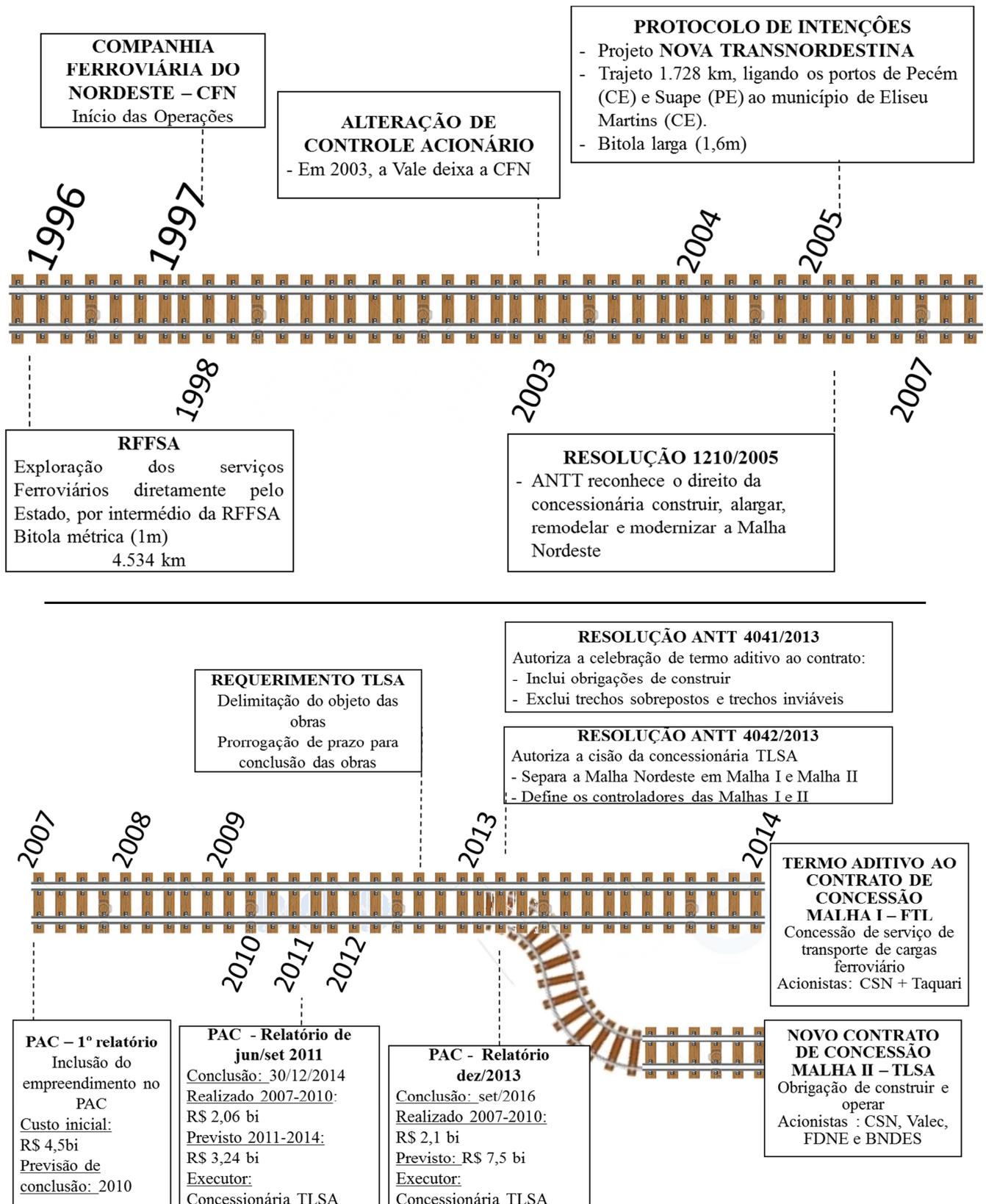


Figura 4 – Linha do Tempo

O início das operações se deu, então, em 1998, sendo muito claro, ao longo dos anos, o descumprimento recorrente de metas e obrigações da concessionária daquela época, responsável por toda a Malha Nordeste.

Em 2005, foi celebrado um “protocolo de intenções” para o projeto da Nova Transnordestina, que totaliza 1.728 km e interliga o município de Eliseu Martins, no Piauí, com o Porto de Suape, contando ainda com um trecho que parte de Salgueiro e segue para o Porto de Pecém, percorrendo de norte a sul o Estado do Ceará. O traçado pode ser observado na figura 3 que, como bem expôs o palestrante, destoa do objeto inicial da concessão.



Figura 3 – Traçado do Projeto Nova Transnordestina

Esse protocolo de intenções, ponderou, não se tratava formalmente de um contrato, mas a partir de 2005 o que se observa é uma relação que na prática é contratual, ou seja, há um conjunto de obrigações formadas entre as partes, entre a concessionária e a agência reguladora, e isso se estende ao longo dos anos. Ainda em 2005, por meio da Resolução 1.210/2005, a ANTT reconheceu o direito da concessionária de construir, alargar, remodelar e modernizar a Malha Nordeste.

Todo esse processo, ressaltou, foge da formalidade usual dos contratos de concessão. As tratativas entre concessionária e agência reguladora se estenderam no campo informal até o ano de 2013, quando houve a autorização da ANTT para a celebração de termo aditivo ao contrato, a partir de um pleito anterior da própria concessionária para delimitação do objeto e prorrogação de prazos.

Trata-se da Resolução ANTT nº 4.041/2013, que autorizou a celebração de termo aditivo ao contrato, com a inclusão de obrigações de construir e a exclusão de trechos sobrepostos e trechos inviáveis, associada à Resolução ANTT nº 4.042/2013, que autorizou a cisão da concessionária Transnordestina Logística S.A. (TLSA).

A partir da cisão, a Malha Nordeste passou a ser composta pela Malha I e Malha II (Nova Transnordestina). A primeira é representada na figura 5 pela linha contínua, enquanto a segunda é apresentada pela linha pontilhada.

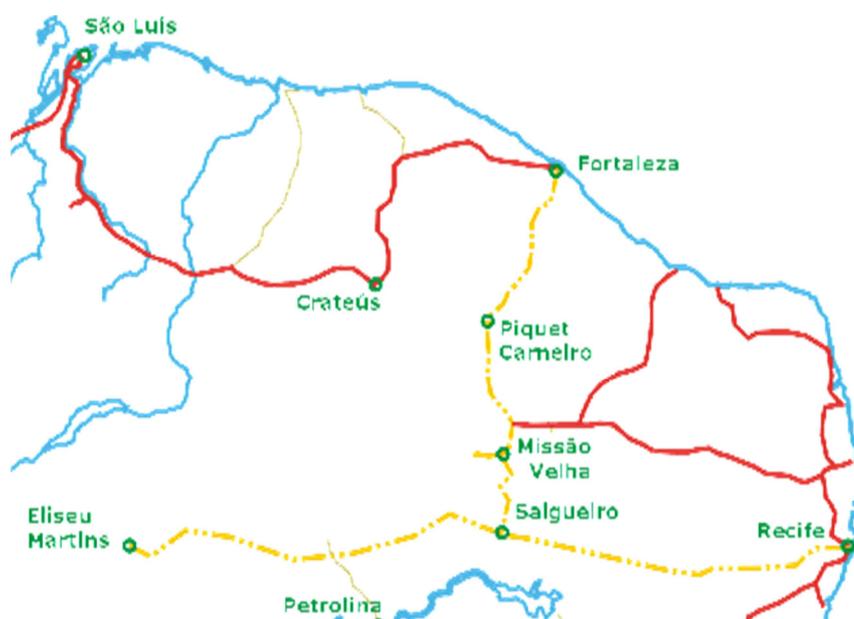


Figura 5 – Cisão da Malha Nordeste em Malha I e Malha II

A Malha I ficou sob a responsabilidade da Concessionária Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL), mantendo como composição acionária a CSN e a TAQUARI, e a Malha II ficou com a Concessionária Transnordestina Logística S.A. (TLSA), para a qual foi instituído um novo contrato. Neste, o representante do TCU destacou a exploração de serviço público sendo regida por contrato sem prévia licitação.

Listou, na sequência, as principais características desse novo contrato, quais sejam:

- Objetivo: ajustar direitos e obrigações da concessionária relativos a Malha II, com extensão de 1.728 km;
- Assinado em janeiro/2014;
- Contrato de uso da via permanente para a Concessionária obter valores adicionais a R\$ 7,012 bilhões;
- Prazo da concessão: prorrogado até 2057 ou quando atingir o retorno de 6,75% a.a. sobre o Capital Próprio Investido (CPI);
- Capital Próprio Investido (CPI) limitado a R\$ 4,668 bilhões.

Esse novo contrato, celebrado com a TLSA, trouxe como acionistas a CSN, a VALEC, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). Essa concessionária, ressaltou, já havia recebido até 2012 mais de R\$ 4 bilhões de financiamento público, além da integralização acionária por parte da VALEC, somando mais de R\$ 750 milhões.

Esclareceu, ainda, que a fixação de prazo baseada no atingimento de retorno de 6,75% a.a. sobre o Capital Próprio Investido eliminou do contrato o risco de demanda.

Para demonstrar a evolução da obra e dos desembolsos efetuados, apresentou os dados compilados no Quadro 01:

Fonte da informação	Custo estimado/previsto	Prazo para conclusão da obra
Relatório PAC (2007)	R\$ 4,5 bilhões	2010
Relatório PAC (2011)	R\$ 5,3 bilhões	2014
Relatório PAC (2013)	R\$ 7 bilhões	2016

Diante desse cenário, o palestrante apresentou as questões selecionadas pela equipe de auditoria para averiguação:

1. As metas contratuais de produção de transporte e de redução do número de acidentes vêm sendo cumpridas ao longo do período de vigência do contrato?
2. As medidas tomadas pelo poder concedente diante o descumprimento de metas de desempenho estão em conformidade com a legislação pertinente?

3. A metodologia empregada para o orçamento das obras de construção da ferrovia Transnordestina permite a correta quantificação do volume de investimentos necessário?
4. Os elementos contidos no EVTEA são suficientes para justificar os valores /índices inseridos no contrato de concessão?

A partir dessas perguntas e utilizando os métodos de auditoria baseados em normas do TCU, com rigor técnico que é usual de seus trabalhos, foram detectados os chamados achados de auditoria: são as desconformidades encontradas quando se faz a comparação entre o que foi constatado com o que era esperado em relação à atuação da agência reguladora. Os seguintes achados foram apresentados na audiência:

Questão 1 - Descumprimento das metas contratuais na Malha I

- A Concessionária Transnordestina Logística S.A. recorrentemente, desde 1998, descumpriu as metas contratuais de desempenho e de redução de acidentes.
- Ao todo, foram 16 anos de serviços prestados em níveis de desempenho sempre decrescentes ou incompatíveis com as metas fixadas.

O gráfico 1, trazido pelo TCU, apresenta os registros de produção, no qual se constata que, à exceção dos anos de 2003 e 2004 para os quais não havia meta previamente fixada, em todos os outros houve descumprimento da meta contratual.

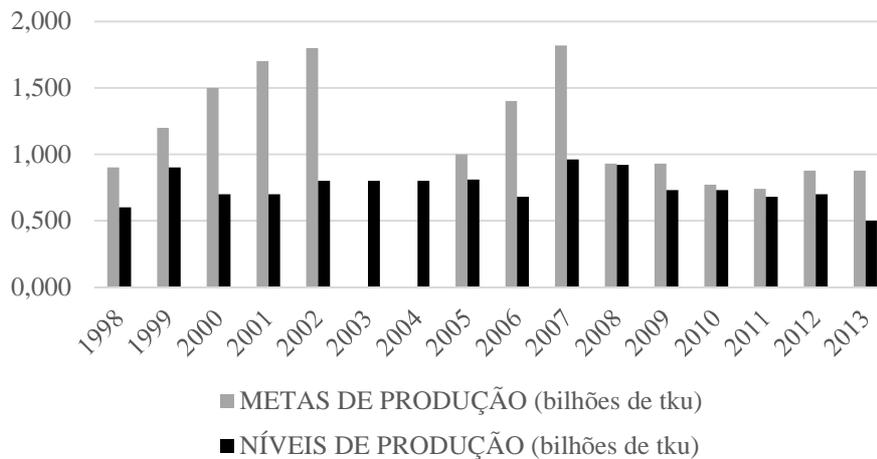


Gráfico 1 – Níveis de produção da ferrovia Transnordestina

O segundo gráfico mostra dados sobre a ocorrência de acidentes, evidenciando-se que, desde 1998, somente em quatro anos a concessionária conseguiu cumprir a meta, quais sejam: 2006, 2007, 2012 e 2013.

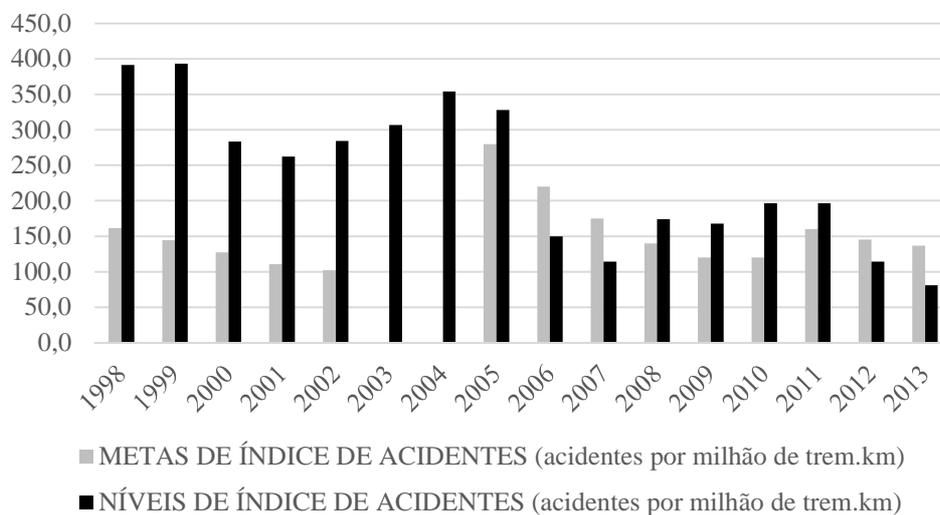


Gráfico 2 – Níveis de índice de acidentes da ferrovia Transnordestina

Passou-se então à questão 2, que pretende responder como se deu a atuação da ANTT diante desses fatos.

Questão 2 - Irregularidades no acompanhamento da concessão pela ANTT

Constatou-se que a atuação da ANTT não tem sido efetiva quanto à aplicação das penalidades previstas nos normativos internos, no contrato de concessão e na legislação.

Em resumo, as seguintes irregularidades foram apontadas:

- Inclusão indevida, em um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, de penalidades já aplicadas, que já estavam em fase de cobrança, ou seja, para as quais não havia mais possibilidade de recurso na esfera administrativa;
- Falta de cobrança das multas em parcelas autorizadas no TAC, com omissão da Agência nesse sentido;
- Sobrestamento, sem a devida fundamentação, de processo administrativo instaurado pela própria Agência para apuração de irregularidades que poderiam ensejar a caducidade da concessão.

No que se refere especificamente aos projetos, as seguintes irregularidades foram apresentadas na audiência:

- i) o ateste de que as condicionantes das resoluções haviam sido cumpridas quando ainda de fato não haviam sido;
- ii) o início das obras em lotes cujos projetos ainda estavam sendo objeto de análise pela ANTT;
- iii) a ausência de autorização da instância competente da ANTT acerca dos projetos readequados; e
- iv) ausência de análise do orçamento do empreendimento pela unidade técnica responsável.

O palestrante ressaltou a gravidade deste último item, tendo em vista que a agência reguladora, apesar da exigência legal de análise dos orçamentos, desconhece o volume de investimentos já aplicados ou que serão ainda aplicados nesses projetos.

Questão 3 – Concessionária TLSA desrespeitou o prazo, o custo e a qualidade das obras de construção pactuadas para o projeto da Nova Transnordestina

Para apresentação dessa questão, o palestrante comparou a situação inicial do projeto com a atualmente encontrada, ressaltando as seguintes informações:

• Situação inicial

- Prazo: 2010
- Custo: R\$ 4,2 Bilhões
- Geometria: padrão superior (menores rampas e maiores raios permitiriam maiores velocidades)

• Situação da obra

- Prazo: janeiro/2017¹
- Custo: R\$ 7,542 Bilhões²
- Geometria: redução das características inicialmente previstas.
- Execução física: 39%
- Recursos dispendidos: 83%
- Qualidade das obras: indícios de serviços executados com qualidade deficiente.

Ao mencionar as alterações de projeto, o representante do TCU afirmou que foram promovidas mudanças que favoreceram a concessionária e desfavoreceram aspectos relevantes como segurança e velocidade da ferrovia. Tudo isso com a anuência da agência reguladora.

• Intensa utilização de recursos de origem pública

- Fontes públicas de financiamento representavam, em 2012, R\$ 4,2 bilhões;
- Aportes de Capital pela Valec somam R\$ 764 milhões (sendo R\$ 200 milhões em 2015);
- Aportes de capital próprio feito pela CSN somam R\$ 712 milhões.

O percentual de recurso público se sobrepõe e se destaca nitidamente em relação aos recursos privados envolvidos nesse projeto.

¹ Informação oficial obtida pelo TCU à época da auditoria.

² Informação oficial obtida pelo TCU à época da auditoria.

Questão 4 - Alterações substanciais no contrato de concessão à margem de estudos que justifiquem o atendimento ao interesse público e que comprovem a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato original

A questão 4, afirmou o Sr. Uriel de Almeida Papa, é uma das que mais chama a atenção, pois avalia a forma como se deu a alteração contratual: saindo da exploração da Malha Nordeste e partindo para um contrato que acrescentou mais de 1.700 km as serem construídos sem que houvesse nova licitação.

As seguintes irregularidades foram mencionadas:

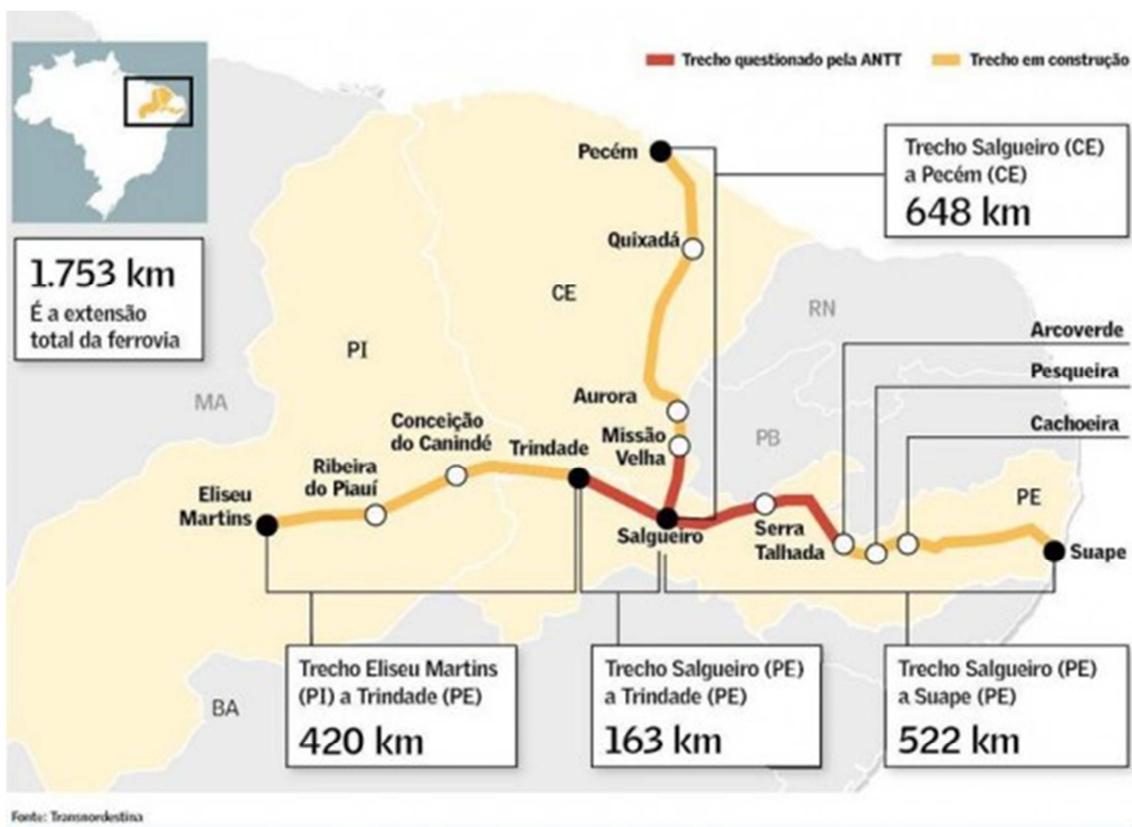
- O contrato assinado com a TLSA foi firmado sem uma avaliação prévia que permitisse concluir acerca da manutenção do equilíbrio econômico financeiro do contrato e justificar o interesse público;
- Inclusão na avença:
 - da obrigação de construção pela TLSA da ferrovia (Malha II) sem saber o real custo do investimento,
 - da prorrogação antecipada (variável) do prazo de concessão por mais 30 anos sem que a concessionária demonstrasse a capacidade para alcançar as metas de desempenho.
- Exclusão do risco de demanda da avença. A concessão será extinta quando a Taxa Interna de Retorno (TIR) atualizada pela inflação atingir 6,75% a.a. (limitada em 2057).

Por fim, o representante do TCU ilustrou o processo que tange a ferrovia Transnordestina com notícias recentemente publicadas pela mídia nacional.

Notícia 1:

A Transnordestina teve neste ano mais um trecho concluído, de Salgueiro/PE a Trindade/PE, com 163 km, alcançando uma execução de 51% e investimento de R\$ 530 milhões em 2015.

Fonte: Relatório PAC: julho 2015.



Notícia 2:

Comissão do PAC discute andamento da obra da Transnordestina

De acordo com Edison Pinto Coelho (Dir. de Operações da TLSA), as obras poderiam ser concluídas em 30 meses caso o Governo Federal – principal financiador do empreendimento – emitisse a ordem de serviço e garantisse crédito para a construção. Contudo, na opinião do diretor, as fases que envolvem decisões governamentais têm prazos difíceis de definir. “Não há impedimentos de engenharia para concluirmos o projeto. O obstáculo é a captação de recursos”, observou.

Fonte: <http://www.alepe.pe.gov.br/2015/10/06/comissao-do-pac-discute-andamento-da-obra-da-transnordestina/>



Para o representante do TCU, isso mostra um contrassenso, pois em uma concessão não há que se falar em ordem de serviço. O fato denota a forma *sui generis* como o projeto é conduzido: um projeto muitas vezes visto como obra pública, a ponto de ser incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), é ao mesmo tempo tratado como concessão.

Notícia 3:

Quase dois anos após uma grande repactuação do projeto da ferrovia Transnordestina, governo e concessionária devem formalizar nas próximas semanas um novo cronograma para as obras. O prazo para a entrega da estrada de ferro, originalmente estimado para dezembro de 2010, ficou para meados de 2018. O valor da obra também explodiu: passou de R\$ 4,5 bilhões para R\$ 11,2 bilhões, um crescimento de quase 150%.

Fonte: Valor Econômico de 20/10/2015, disponível em: <http://antp.org.br/website/noticias/show.asp?npgCode=58CB29D9-B664-4495-AD37-1F3D2A02B653>

Ao final da apresentação do TCU, o Deputado Raimundo Gomes de Matos ressaltou a necessidade de se dar prosseguimento ao processo naquele Tribunal, com a efetiva deliberação sobre o relatório.

Destacou a urgência de conclusão dessa obra que, durante todos esses anos, gerou impactos e também expectativas de negócios na região. Revelou que alguns municípios refizeram seus planos diretores e, ao serem visitados, tem cobrado constantemente providências do parlamento sobre o futuro da Transnordestina. No Ceará, por exemplo, mencionou estar sendo concluída uma siderúrgica, resultante de aporte financeiro da Coreia, cujos investidores têm demonstrado grande preocupação com o risco de não poderem contar com a ferrovia para exportar a sua produção em 2016, quando a siderúrgica entrará em operação.

O parlamentar acrescentou, ainda, ter recebido informações sobre a aplicação de R\$ 1,5 milhão em vagões e locomotivas que são incompatíveis com a bitola estabelecida na Nova Transnordestina, ilustrando os inúmeros descompassos existentes.

Prosseguindo, registrou sua preocupação com a sequência de replanejamento do PAC, com sucessivas prorrogações, citando a matéria do Valor Econômico que indica um salto do valor do investimento de R\$ 4,5 bilhões para R\$ 11,8 bilhões, bem como a conclusão da obra inicialmente prevista para 2010, agora com perspectivas de término apenas em 2018.

Destacou também a informação dada pelo Sr. Edilson Pinto Coelho, diretor de operações da TLSA, afirmando que poderia concluir a obra em trinta meses “caso o governo aportasse recurso”, levantando a necessidade de discutir, no âmbito da CEXTRANS, tamanha dependência de financiamento público.

O Deputado Augusto Coutinho, por sua vez, registrou a prática costumeira do atual governo em permitir o início e continuidade de obras com tamanha incerteza de prazos e custos. Reiterou a necessidade de acompanhamento rígido do cronograma físico, bem como do orçamento.

Acrescentou, oportunamente, que a Comissão tem a responsabilidade de acompanhar e também de denunciar se for identificada a ocorrência de descaminhos por quem comanda essa obra, tão importante e ao mesmo tempo tão problemática.

A audiência foi então encerrada pelo Deputado Raimundo Gomes de Matos, que agradeceu a presença e colaboração dos presentes.

Consultoria Legislativa, em 09 de dezembro de 2015.

ROSE MIRIAN HOFMANN
Consultora Legislativa